



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Alexandra Krysla v právní věci žalobce: **BRVOS Bruntál s.r.o. v likvidaci**, se sídlem tř. Práce 1445/42, Bruntál, zastoupeného JUDr. Filipem Horákem, advokátem se sídlem Radnická 11, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, ve věci povolení k provozování vodovodu v obci Huzová, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2006, č. j. 4312/06-16310, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2008, č.j. 8 Ca 111/2006 – 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 4. 4. 2006, č. j. 4312/06-16310. Napadeným rozhodnutím bylo jako nepřípustné zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“), ze dne 16. 12. 2005, č. j. KUOK/36490/05/OŽPZ/7108, kterým bylo společnosti VaK Bruntál a. s. vydáno povolení k provozování vodovodu v obci Huzová.

V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že napadené správní rozhodnutí je v zákoně č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o vodovodech a kanalizacích“), koncipováno jako povolení. V teorii správního práva je pak za povolení považován takový akt správního orgánu, kterým je povolována činnost na základě splnění daných hmotněprávních předpokladů či podmínek žadatelem. Samo povolení nemá přesah do práv žalobce jako subjektu, tvrdí-li, že je to on, komu mělo být povolení vydáno. Žalobcem tvrzené oprávnění k vydání povolení může správní orgán posuzovat až v případě, že si žalobce o vydání povolení sám zažádá a správní orgán v této věci rozhodne. Vydáním povolení jinému žadateli není jiný subjekt ničím dotčen, neboť jeho práva, právem chráněné zájmy či povinnosti vůbec nejsou předmětem zkoumání správního orgánu. Nejde o sporné řízení mezi dvěma subjekty, kde správní orgán vystupuje jako arbitr, nýbrž pouze o posouzení, zda byly žadatelem splněny dané podmínky pro vydání povolení. Proto mohl být účastníkem napadeného řízení pouze žadatel.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tvrdí, že byl zkrácen na svých právech tím, že mu byla odňata možnost vystupovat v předmětném řízení jako účastník a z tohoto titulu vykonávat procesní práva. V době vydání správního rozhodnutí o povolení k provozování vodovodu byl stěžovatel na základě „Dohody o úplném znění smlouvy o nájmu souboru movitých a nemovitých věcí“ ze dne 28. 11. 2002 ve smluvním vztahu s účastníkem řízení, společností VaK Bruntál a. s. Společnost VaK Bruntál a. s. nebyla oprávněna s dotčenou vodovodní infrastrukturou nakládat, neboť její práva k ní byla výše uvedenou dohodou omezena na holé vlastnictví. Stěžovatel se domnívá, že vzhledem k tomu, že mu v době vydání povolení svědčila práva držitele a nájemce vodovodu, s ním mělo být jako s účastníkem řízení o vydání povolení jednáno. S odkazem na ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uvádí, že účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Až v případě, že se prokáže nedůvodnost takového tvrzení, je těmto osobám odebráno správním rozhodnutím postavení účastníka řízení. Nezákonnost rozhodnutí správního orgánu spatřuje zejména v tom, že mu svévolně a mimo zákonem aprobovaný postup nebylo přiznáno právo být účastníkem správního řízení o povolení k provozování vodovodu v obci Huzová.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že řízení o povolení k provozování vodovodu může být zahájeno pouze na základě podané žádosti a doložení dokladů o splnění hmotněprávních podmínek k vydání povolení. V řízení o povolení provozování vodovodu společností VaK Bruntál a. s. nedisponovala společnost BRVOS Bruntál s. r. o. právy a povinnostmi provozovatele vodovodu,

nebyla jeho vlastníkem a ani k němu neměla žádný právem aprobovaný vztah. K existenci namítaného smluvního vztahu mezi stěžovatelem a společností VaK Bruntál a. s. uvádí, že rozhodnutím Ministerstva zemědělství č. j. 30056/2005 - 16310 ze dne 19. 10. 2005 bylo potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. 3474/2005/ZPZ/Tom/0014 ze dne 27. 6. 2005, kterým bylo s účinností od 1. 7. 2005 zrušeno povolení k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu ve vlastnictví společnosti VaK Bruntál a. s., vydané právnické osobě BRVOS Bruntál s. r. o. Skutečnost, že došlo k odebrání povolení k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu, vedla k pozbytí platnosti smluvního vztahu uzavřeného mezi společností BRVOS Bruntál s. r. o. a společností VaK Bruntál a. s. ve smyslu ustanovení § 8 zákona o vodovodech a kanalizacích a společnost BRVOS Bruntál s. r. o. z toho důvodu nedisponuje ode dne 1. 7. 2005 právy provozovatele a tudíž jí nepřisluší ani postavení nájemce.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných námitek v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že podaná kasační stížnost není důvodná.

Z předloženého soudního a správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud tyto podstatné skutečnosti: podáním ze dne 23. 11. 2005 požádala společnost VaK Bruntál a. s. (dále též „žadatel“) o vydání povolení k provozování vodovodu v obci Huzová podle ustanovení § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích, a to s účinností od 1. 1. 2006 v rozsahu uvedeném v žádosti. Současně doložila vlastnické právo k předmětnému vodovodu a splnění dalších zákonem stanovených požadavků. Rozhodnutím ze dne 16. 12. 2005, č. j. KUOK/36490/05/OŽPZ/7108, vydal krajský úřad žadateli povolení k provozování vodovodu v obci Huzová, které nabylo právní moci dne 28. 12. 2005, neboť jak zástupce žadatele, tak i zástupce obce Huzová se výslovně vzdali svého práva na odvolání. Proti vydanému povolení k provozování vodovodu v obci Huzová podal stěžovatel dne 5. 1. 2006 prostřednictvím svého zástupce odvolání, v němž tvrdí, že s ním mělo být jednáno jako s účastníkem řízení o povolení k provozování vodovodu, neboť mu na základě existence „Dohody o úplném znění smlouvy o nájmu souboru movitých a nemovitých věcí“ ze dne 28. 11. 2002 přísluší držitelské oprávnění a práva nájemce k vodovodní infrastruktuře v obci Huzová. K podanému odvolání se společnost VaK Bruntál a. s. vyjádřila v tom smyslu, že stěžovatel nemůže být účastníkem řízení o vydání povolení k provozování vodovodu v obci Huzová, neboť mu k předmětným vodovodům nesvědčí žádný právem aprobovaný vztah. K existenci „Dohody o úplném znění smlouvy o nájmu souboru movitých a nemovitých věcí“ uvádí, že tento smluvní vztah nezaložil žádné právní následky, neboť se jím měnil obsah

nájemní smlouvy ze dne 30. 6. 2000, která byla rozhodnutím Krajského soudu v Ostravě prohlášena za absolutně neplatný právní úkon.

Ze spisu lze rovněž ověřit, že společnosti BRVOS Bruntál s. r. o. bylo rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 27. 6. 2005, č. j. 3474/2005/ŽPZ/Tom/0014, s účinností ke dni 1. 7. 2005 zrušeno oprávnění k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu ve vlastnictví společnosti VaK Bruntál a. s., a to v návaznosti na výsledky provedeného technického auditu, zpracovaného Ing. L. H., kterým bylo prokázáno závažné porušování platných právních předpisů ze strany stěžovatele – zvláště pak zákona o vodovodech a kanalizacích zejména v ustanovení § 9 (povinnosti provozovatele), zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Z obsahu zprávy o provedeném technickém auditu vyplývá, že *„celospolečensky důležitá činnost, jakou je i dodávka pitné vody, degradovala na pouhé kupčení a odběratele, zejména obce jsou v pozici rukojmí provozovatele“*. V podrobnějším pak kasační soud odkazuje na shrnutí podstatných skutečností v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, č. j. 9 As 83/2007 - 120 (všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že s účinností od 1. 1. 2005 došlo na základě zákona č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona o rozpočtovém určení daní, k přechodu obce Huzová z Moravskoslezského do Olomouckého kraje, a tím i ke změně příslušného správního orgánu.

Zákon o vodovodech a kanalizacích upravuje některé vztahy vznikající při rozvoji, výstavbě a provozu vodovodů a kanalizací sloužících veřejné potřebě. Dodávka pitné vody obyvatelstvu představuje natolik závažný veřejný zájem, že regulace a dohled státu nad subjekty činnými v této oblasti jsou nezbytné. Zákonodárce podmínil možnost provozovat vodovod či kanalizaci vydaným povolením k provozování, a to proto, že *„zásobování obyvatelstva pitnou vodou i odvádění odpadních vod klade značné nároky na kvalitu a odbornost těchto služeb a na přesné určení odpovědnosti, aby se tak zamezilo možným negativním důsledkům pro zdraví obyvatelstva“* (viz Důvodová zpráva k zákonu o vodovodech a kanalizacích). Práva a povinnosti provozovatele vodovodu či kanalizace jsou pak v ustanovení § 8 zákona o vodovodech a kanalizacích poměrně podrobně specifikovány. Dle důvodové zprávy k zákonu je tomu tak proto, *„že se jedná o službu "pro veřejnou potřebu" a vlastníkem vodovodu nebo kanalizace nejsou pouze obce, ale i soukromé společnosti, které by mohly diskriminovat některé odběratele nebo zcela vyřadit vodovod nebo kanalizaci bez náhrady z provozu. Negativní zkušenosti z praxe jsou důvodem ustanovení o povinnosti vlastníka vodovodu nebo kanalizace zajistit jejich plynulé a bezpečné provozování. Z uvedených důvodů je nutné upravit i vztah mezi vlastníky provozně souvisejících vodovodů nebo kanalizací. Povinnosti vlastníka vodovodu nebo kanalizace jsou vyrovnány právem na úplatu za poskytované služby.“* K vodovodu či

kanalizaci může vlastnické právo náležet i soukromé osobě, kterou není možné v dispozici s jejím majetkem zcela omezit, nechce-li či nemůže-li vodovod nebo kanalizaci sama provozovat. S důrazem na souběžný veřejný zájem na plynulé a řádné dodávce vody je zákonem upravena smlouva o provozování, kterou může vlastník uzavřít pouze s osobou splňující zákonem požadované předpoklady a tedy skýtající alespoň formální záruku, že veřejný zájem na řádné dodávce pitné vody by neměl být ohrožen. Porušení zákonem stanovených povinností ze strany provozovatelů však nelze zcela vyloučit, a proto upravil zákonodárce možnost odebrání povolení k provozování vodovodu provozovateli, který závažným způsobem ohrožuje dodávku vody.

Vydávání povolení k provozování vodovodu upravuje § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích. Tento zákon neobsahuje zvláštní úpravu účastenství v řízeních vedených podle tohoto zákona. Podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích se v řízení o věcech upravených tímto zákonem postupuje podle správního řádu. Vzhledem ke skutečnosti, že v posuzované věci bylo správní řízení zahájeno před účinností nového správního řádu, je rozhodným předpisem starý správní řád, tedy zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Podle ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu, je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

V posuzované věci však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel postavení účastníka řízení o povolení k provozování vodovodu v obci Huzová neměl. Namítaná „Dohoda o úplném znění smlouvy o nájmu souboru movitých a nemovitých věcí“ je koncipována jako soubor smluv, smlouvy nájemní a smlouvy o provozování vodovodů a kanalizací uzavřené dle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, které stanoví, že vlastník vodovodu nebo kanalizace může uzavřít smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace s provozovatelem. Provozovatelem se pak dle ustanovení § 2 odst. 4 téhož zákona rozumí osoba, které krajský úřad vydal povolení dle ustanovení § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích. Bylo-li stěžovateli s účinností ke dni 1. 7. 2005 rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 27. 6. 2005, č. j. 3474/2005/ŽPZ/Tom/0014, povolení k provozování daného vodovodu zrušeno, ztratil tímto okamžikem i status provozovatele vodovodu dle zákona o vodovodech a kanalizacích. S ohledem na skutečnost, že zákon výslovně stanoví, že smlouvu o provozování vodovodů a kanalizací může vlastník uzavřít výhradně s provozovatelem a nikoliv s jinou osobou, není možné přisvědčit stěžovateli, že k předmětnému vodovodu měl v rozhodné době právem aprobovaný vztah. Nebyl-li stěžovatel v době řízení o vydání povolení společností VaK Bruntál

a. s. provozovatelem vodovodu, nemohlo mu svědčit držitelské ani jiné oprávnění vzniklé ze smlouvy.

Se stěžovatelem lze souhlasit, že dle úpravy účastenství v § 14 odst. 1 správního řádu účinného v době rozhodování správního orgánu je za účastníka řízení považována i ta osoba, která tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčena na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, ovšem až do doby, než se prokáže opak. Správní orgán však při posuzování odvolání v souladu se správním řádem zkoumal, zda je deklarované vlastnické právo společnosti VaK Bruntál a. s. jako žadatele omezeno a dospěl k názoru, že s ohledem na výše uvedené nikoliv. Nepřiznal proto stěžovateli postavení účastníka řízení o vydání povolení, neboť vyhodnotil, že tvrzená práva odvozená od uzavřené smlouvy okamžikem ztráty povolení k provozování vodovodu stěžovatel pozbyl a je tedy prokázáno, že rozhodnutím na svých právech, právem chráněných zájmech ani povinnostech být přímo dotčen nemůže. V souladu s ustanovením § 60 správního řádu současně odvolací orgán přezkoumal, zda skutečnosti uvedené v odvolání neodůvodňují obnovu či změnu nebo zrušení rozhodnutí. Nelze proto přisvědčit námitce, že žalobci nebylo přiznáno ani toto základní právo a správní orgán svévolně a zcela mimo zákonem aprobovaný procesní postup nepřiznal stěžovateli právo být účastníkem řízení.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), uvedl, že otázku účastenství je správní orgán povinen zkoumat po celou dobu probíhajícího řízení. Okruh účastníků řízení musel v souladu s výše uvedeným nálezem správní orgán zkoumat již v řízení o vydání povolení k provozování vodovodu v obci Huzová společnosti VaK Bruntál a. s., a to v době, kdy bylo rozhodnutí o povolení k provozování vodovodu stěžovateli již pravomocně zrušeno. Podaná žaloba u správního soudu nemá podle ustanovení § 73 s. ř. s. odkladný účinek. Zjistil-li by správní orgán již v tomto řízení, že vlastnické právo žadatele je omezeno platnou smlouvou nebo že k předmětnému vodovodu je vydáno platné povolení, musel by se stěžovatelem jako s účastníkem řízení jednat. Tak tomu však nebylo. Správní orgán proto odvolání jako nepřípustné zamítnul, neboť dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel, který pravomocně pozbyl povolení k provozování vodovodu v obci Huzová, nemůže být smluvní stranou smlouvy o provozování tohoto vodovodu, neboť nesplňuje zákonné požadavky kladené na provozovatele jako jednu ze stran takové smlouvy.

S městským soudem lze jistě souhlasit, že zákonná terminologie (pojmu povolení) plně odpovídá i teorii správního práva, která za povolení považuje správní akt, jímž se povoluje činnost, která je vázána na určité hmotněprávní předpoklady či podmínky (srov. Hendrych D. a kol. Správní právo – Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 125).

Zákon o vodovodech a kanalizacích v ustanovení § 6 stanoví, že krajský úřad vydá povolení pouze osobě, která o povolení požádá a to za kumulativního splnění následujících hmotněprávních podmínek:

- a) je oprávněna provozovat živnost "Provozování vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu" podle zvláštního zákona,
- b) je vlastníkem vodovodu nebo kanalizace nebo uzavřela s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace smlouvu, která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat, nebo uzavřela s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace smlouvu o smlouvě budoucí o provozování vodovodu nebo kanalizace,
- c) splňuje kvalifikaci odpovídající vodovodům nebo kanalizacím podle odstavce 4 v závislosti na počtu fyzických osob trvale využívajících tyto vodovody nebo kanalizace.

Z uvedených skutečností však nelze dovozovat, že osoba odlišná od žadatele nemůže být za žádných okolností účastníkem řízení o takové žádosti. Nejvyšší správní soud je na rozdíl od městského soudu toho názoru, že v řízení o povolení k provozování vodovodu může vystupovat více účastníků. Mimo žadatele je účastníkem tohoto řízení i obec, na jejímž území se vodovod nebo kanalizace nachází, jak ostatně plyne i ze samotného napadeného rozhodnutí. Dalšími možnými účastníky by mohly být osoby mající právo k vodovodu vzniklé z platné smlouvy. Z ustanovení § 6 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích totiž plyne, že krajský úřad může vydat pouze jedno platné povolení k určitému vodovodu. Povolení k provozování nevydává, je-li povolení k provozování vodovodu, jež je předmětem žádosti, již vydáno jiné osobě. Účastníkem řízení o vydání povolení provozovateli, který není vlastníkem, je v každém případě také vlastník vodovodu.

Přes uvedené dílčí rozpory však kasační soud v posuzované věci dospěl ke stejnému závěru jako městský soud. Dílčí nedostatky v odůvodnění městského soudu nejsou natolik závažné, aby je nebylo možno vyslovením právního názoru kasačního soudu v souladu s konstantní judikaturou korigovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106).

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítnul. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady vynaložené nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu